

BÀN VỀ TÍNH KHẢ THI CỦA HỆ THỐNG HƯU TRÍ XÃ HỘI PHỔ CẬP Ở VIỆT NAM

TH.S. GIANG THANH LONG¹

Đại học Kinh tế Quốc dân

WADE DONALD PFAU

Viện Quốc gia Sau Đại học về Nghiên cứu Chính sách (GRIPS), Tokyo

Bài viết này sử dụng số liệu Điều tra mức sống hộ gia đình năm 2004 để đánh giá mức độ tác động của hệ thống hưu trí xã hội phổ cập trong việc giảm nghèo cho người cao tuổi ở Việt Nam. Với giả định rằng hệ thống hưu trí xã hội phổ cập đã có trong năm 2004, chúng tôi sử dụng phương pháp mô phỏng vi mô để ước lượng xem mức nghèo của người cao tuổi sẽ thay đổi như thế nào. Kết quả ước lượng cho thấy hệ thống hưu trí này có tác động tích cực đến việc giảm nghèo cho người cao tuổi dù mức độ tác động khác nhau và phụ thuộc vào đặc điểm của từng nhóm người cao tuổi. Mô phỏng tài chính cho các hệ thống phổ cập khác nhau cho nhiều nhóm đối tượng người cao tuổi cho thấy mức chi phí của hệ thống tương đối nhỏ so với tổng thu nhập quốc nội, và mức chi phí đó tương đồng với mức dự báo cho các nước đang phát triển có cùng đặc điểm về dân số và mức độ nghèo.

1. Giới thiệu

Dự báo dân số của UN (2007a) cho thấy, dù có cơ cấu dân số rất trẻ với tỷ lệ người cao tuổi là khoảng 7,8% vào năm 2005, nhưng Việt Nam sẽ đối mặt với tình trạng dân số già hóa trong một vài thập kỷ tới khi tỷ lệ người cao tuổi sẽ tăng nhanh lên mức 26% vào năm 2050 và tỷ lệ phụ thuộc dân số tăng lên nhanh chủ yếu là do sự gia tăng của tỷ lệ phụ thuộc của người cao tuổi. Bên cạnh đó, các nghiên cứu gần đây cho thấy công cuộc *Đổi mới* đã cải thiện đáng kể đời sống dân cư Việt Nam, nhưng vẫn còn một bộ phận dân số, trong đó có người cao tuổi, đang sống trong nghèo đói hoặc điều kiện sống có tính tổn thương cao (Lê Bạch Dương và cộng sự, 2005). Chỉ một phần nhỏ dân số cao tuổi đang hưởng các chế độ bảo hiểm xã hội, còn phần lớn vẫn phải sống dựa vào sự hỗ trợ của gia đình hoặc tự kiếm sống (Bộ LĐ, TB và XH, 2005). Một vấn đề cũng đáng quan tâm là tỷ lệ hộ gia đình nhiều thế hệ đang có xu hướng giảm xuống trong thời gian gần đây, trong khi số hộ gia đình chỉ có người cao tuổi sống cô đơn hoặc chỉ có người cao tuổi giảm xuống nhanh chóng, nhất là ở khu vực nông thôn (Giang và Pfauf, 2007a). Vì thế, thiếu sự hỗ trợ từ phía gia đình trong điều kiện không có nguồn hỗ trợ thường xuyên khác sẽ khiến cho cuộc sống của người cao tuổi càng trở nên dễ tổn thương hơn. Thực tế đó đòi hỏi Chính phủ cần có những chính sách xã hội toàn diện để đảm bảo đời sống cho người cao tuổi Việt Nam, đặc biệt trong bối cảnh nền kinh tế-xã hội đang biến chuyển nhanh chóng.

Trong những năm gần đây, hệ thống hưu trí xã hội (còn được gọi là hệ thống hưu trí không dựa trên đóng góp- NCP) đang trở thành một công cụ hiệu quả trong chính sách giảm nghèo cho người cao tuổi ở nhiều nước đang phát triển. Việt Nam cũng bắt đầu thực hiện hệ thống hưu trí xã hội từ năm 2004 với việc cung cấp một mức hưởng là 65.000 đồng/người/tháng cho những người không hưởng hưu trí với độ tuổi từ 90 trở lên. Từ tháng 4/2007, mức hưởng tăng lên 120.000 đồng/người/tháng và tuổi hưởng tối thiểu được điều chỉnh xuống 85. Tuy nhiên, rất nhiều đối tượng đã không được hưởng; thậm chí, một số tỉnh còn chưa thực hiện chính sách này (NACSA, 2006). Báo cáo gần đây của ILSSA và UNFPA (2007) cho thấy hệ thống này vẫn còn rất hạn chế trong việc giảm nghèo và tăng mức bao phủ dù nó đã hỗ trợ người cao tuổi vượt qua một số khó khăn.

Để mở rộng hệ thống này tại Việt Nam, câu hỏi quan trọng được đặt ra là hệ thống này có thể giảm nghèo cho đối tượng hưởng ở mức nào và chi phí thực hiện hệ thống là bao nhiêu. Kết quả tính toán của Weeks và cộng sự (2004) cho thấy hệ thống này sẽ có chi phí ở mức 2-3% GDP, nhưng bài viết này không đề cập cụ thể mức tác động giảm nghèo ở mức nào. Trong các bài viết trước (Giang và Pfauf, 2008a, b), chúng tôi đã tiến hành phân tích các hệ thống hưu trí xã hội cho người cao tuổi phân loại theo điều kiện kinh tế-xã hội đa dạng và cũng có kết quả tương tự. Tuy nhiên, như đã bàn luận (trong Giang Thanh Long 2005, 2007) thì việc áp dụng các hệ thống đó tương đối khó khăn

và chi phí lớn khi hệ thống thông tin ở Việt Nam còn yếu. Vì lý do đó, bài viết này sẽ phân tích các dạng hệ thống phổ cập khác nhau cũng như bàn luận cụ thể về việc quản lý hệ thống. Trong phần tiếp theo, chúng tôi sẽ mô tả số liệu và phương pháp. Phần 3 sẽ bàn luận kết quả ước lượng và ngụ ý chính sách. Phần cuối cùng bài viết sẽ đưa ra một số kết luận.

2. Số liệu và phương pháp tính toán

Số liệu: Trong bài viết này, chúng tôi sử dụng số liệu từ *Điều tra mức sống hộ gia đình năm 2004* (VHLSS 2004). Đây là một trong bốn cuộc điều tra do Tổng cục Thống kê (TCTK) tiến hành từ đầu những năm 1990 với sự hỗ trợ về tài chính và kỹ thuật của nhiều tổ chức quốc tế. Các tính toán của chúng tôi dựa trên bộ số liệu này đều mang tính đại diện cho toàn bộ dân số cao tuổi của Việt Nam. Điều tra này được tiến hành ở cấp hộ gia đình nhưng cũng có nhiều câu hỏi chi tiết cho các cá nhân trong hộ gia đình như tuổi, giới tính, quan hệ với chủ hộ, tình trạng hôn nhân, việc làm, trình độ học vấn... Do đó, chúng tôi có thể xác định được ai là người cao tuổi (từ 60 tuổi trở lên) cũng như hộ gia đình có người cao tuổi (là hộ gia đình có ít nhất một người cao tuổi). VHLSS 2004 điều tra 39.696 người của 9.189 hộ gia đình, trong đó số người cao tuổi là 3.806 và số hộ gia đình có người cao tuổi là 2.784. Ở cấp hộ gia đình, điều tra cung cấp nhiều số liệu như nguồn thu nhập, nguồn chi tiêu, các hoạt động kinh doanh và làm nông nghiệp, và điều kiện nhà ở...

Đo lường mức nghèo: Trong bài viết này chúng tôi sử dụng đường nghèo chính thức của Tổng cục Thống kê (được đo bằng chi tiêu bình quân đầu người với mức 2.077.000 đồng/người/năm vào năm 2004). Hai thước đo mức nghèo của người cao tuổi sẽ được sử dụng trong bài viết này, đó là (1) tỷ lệ nghèo (được tính bằng phần trăm số người cao tuổi có mức chi tiêu bình quân đầu người thấp hơn đường nghèo) và (2) khoảng cách nghèo (được đo bằng số tiền cần thiết để tăng mức chi tiêu bình quân đầu người của người cao tuổi nghèo lên mức tương đương đường nghèo).

Ước lượng tác động giảm nghèo của hệ thống: Trước hết chúng tôi sẽ phân chia người cao tuổi theo đặc điểm để phân tích thực trạng nghèo của họ. Sau đó, chúng tôi xác định xem từng nhóm người cao tuổi theo các đặc điểm đó có thể giảm nghèo ở mức nào khi nhận được khoản lương hưu xã hội trong năm 2004. Nói cụ thể, chúng tôi phân chia người cao tuổi theo ba nhóm tuổi, bao gồm nhóm người cao tuổi ít tuổi nhất (độ tuổi 60-69), nhóm người cao tuổi trung bình (độ tuổi 70-79) và nhóm người cao tuổi nhất (độ tuổi từ 80 trở lên). Ba nhóm tuổi này sẽ xác định ba hệ thống hưu trí xã hội phổ cập tương ứng, đó là (i) hệ thống dành cho tất cả người cao tuổi (từ 60 trở lên), được gọi là **hệ thống I**; (ii) hệ thống dành cho tất cả người cao tuổi từ 70 tuổi trở lên, được gọi là **hệ thống II**; và (iii) hệ thống dành cho tất cả người cao tuổi từ 80 tuổi trở lên, được gọi là **hệ thống III**. Giả

định rằng trong mỗi hệ thống người thu hưởng sẽ nhận được một khoản tiền bằng 50% đường nghèo (hay 1.038.500 đồng/người/năm). Chúng tôi sẽ so sánh xem khoảng cách nghèo sẽ thay đổi thế nào trước và sau khi có các hệ thống được đề xuất.

Giả định thứ nhất của bài viết này là số tiền mà người cao tuổi được hưởng sẽ được sử dụng cho việc chi tiêu chung trong hộ gia đình, tức là khoản lương hưu xã hội sẽ làm tăng mức tổng chi tiêu của hộ gia đình có người cao tuổi được hưởng hưu. Tính bình quân đầu người thì mức chi tiêu các thành viên trong hộ gia đình cũng tăng lên. Chúng tôi cho rằng đây là giả định hợp lý với số liệu hiện có vì VHLSS 2004 không có thông tin về chi tiêu cá nhân. Với giả định này, tiền lương hưu xã hội có thể giảm nghèo cho tất cả thành viên trong hộ gia đình chứ không chỉ bản thân người cao tuổi được thu hưởng. Đây là một ngụ ý chính sách hết sức quan trọng cho tất cả mô hình hệ thống hưu trí xã hội phổ cập trong bài viết này. Chúng tôi cũng sẽ trình bày cụ thể về mức độ "rò rỉ" của các hệ thống được đề xuất.

Giả định thứ hai là việc thực hiện hệ thống sẽ không ảnh hưởng đến các nhân tố vĩ mô và vĩ mô có liên quan. Cụ thể, chúng tôi giả định rằng người cao tuổi và thành viên trong hộ gia đình sẽ không thay đổi hành vi của họ khi nhận lương hưu, hoặc không có nhiều biến động kinh tế vĩ mô từ việc chi tiêu cho hệ thống này. Đây là giả định khá mạnh nhưng cần thiết trong mô phỏng vĩ mô.

Ước lượng chi phí dài hạn của hệ thống: Để tính toán chi phí dài hạn của hệ thống, chúng tôi áp dụng phương pháp tính toán của Willmore (2007). Phương pháp này không tính toán chi phí hành chính để quản lý hệ thống. Giả sử số người cao tuổi hưởng hưu trí xã hội chiếm $e\%$ tổng dân số và mỗi người có mức hưởng bằng $b\%$ GDP bình quân đầu người thì tổng chi phí của hệ thống sẽ là $t\%$ GDP, trong đó $t = e \cdot b$. Cách tính này thể hiện sự độc lập của mức hưởng với đường nghèo và nó sẽ được tự động điều chỉnh tăng khi nền kinh tế có mức thu nhập bình quân cao hơn. Cách tính này cũng đồng nghĩa với việc chi phí hệ thống sẽ tăng khi mức hưởng tăng lên hoặc/ và số người hưởng tăng lên.

3. Phân tích kết quả ước lượng

Tình trạng nghèo của người cao tuổi năm 2004: Bảng 1 trình bày các đặc điểm dân số và tỷ lệ nghèo của các nhóm dân số cao tuổi năm 2004. Theo nhóm tuổi, nhóm dân số độ tuổi 60-69 chiếm khoảng 50% dân số cao tuổi, trong khi nhóm dân số cao tuổi nhất (từ 80 trở lên) chiếm khoảng 15%. Nhóm dân số cao tuổi nhất có tỷ lệ nghèo cao nhất. Về mặt giới tính, phụ nữ cao tuổi chiếm một tỷ lệ lớn hơn nam giới. Khoảng 60% người cao tuổi đang kết hôn, và nhóm người cao tuổi kết hôn có tỷ lệ nghèo thấp hơn so với nhóm không kết hôn (góa vợ/chồng, ly dị, ly thân, chưa kết hôn...).

Bảng 1. Đặc điểm dân số và tỷ lệ nghèo của người cao tuổi, 2004

Các đặc điểm	% dân số cao tuổi	Tỷ lệ nghèo
Toàn bộ dân số cao tuổi	100	17,9
Độ tuổi		
60 – 69	49,7	14,7
70 – 79	35,2	21
80 trở lên	15,1	21
Giới tính		
Nam	41,6	16,4
Nữ	58,4	18,9
Tình trạng hôn nhân		
Kết hôn	60,5	15,8
Không kết hôn (góa, ly dị...)	39,5	21,1
Khu vực cư trú		
Thành thị	26,7	4,3
Nông thôn	73,3	22,8
Vùng cư trú		
ĐB sông Hồng	25,8	16,3
Đông Bắc	10,5	25,2
Tây Bắc	1,9	53,2
Duyên hải Bắc Trung Bộ	12,6	31,2
Duyên hải Nam Trung Bộ	9,9	21,6
Tây Nguyên	3,4	24,1
Đông Nam Bộ	15,4	2,8
ĐB sông Cửu Long	20,6	13,1
Kết cấu hộ gia đình		
Chỉ có người cao tuổi hoặc cô đơn	20,7	16,8
Sống với con cái	75,5	18,6
Sống với người khác không phải là con	3,8	10,5
Gia đình có nhận trợ cấp an sinh xã hội không?		
Có	34,9	15,7
Không	65,1	18,6

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa vào VHLSS 2004.

Hơn 70% người cao tuổi đang sống ở các vùng nông thôn và người cao tuổi ở nông thôn luôn có tỷ lệ nghèo cao hơn rất nhiều người cao tuổi ở thành thị. Tương tự, theo vùng kinh tế, khoảng 70% người cao tuổi sống ở các vùng sản xuất nông nghiệp chính của cả nước (ĐB sông Hồng, Đông Bắc, Đông Nam Bộ, và ĐB sông Cửu Long). Người cao tuổi sống ở các vùng này có tỷ lệ nghèo thấp hơn người cao tuổi ở các vùng khác. Theo kết cấu hộ gia đình, hơn 75% người cao tuổi đang sống với con cái, và khoảng 20% người cao tuổi đang sống cô đơn hoặc sống trong hộ gia đình chỉ có người cao tuổi. Hộ gia đình mà người cao tuổi sống với con cái có tỷ lệ nghèo cao nhất và kết quả này có thể giải thích bằng một thực tế là hộ gia đình có nhiều thành viên thường có chi tiêu bình quân đầu người thấp hơn.

Cuối cùng, chỉ có 35% người cao tuổi đang sống trong hộ gia đình nhận được ít nhất một khoản an sinh xã hội (hưu trí, trợ cấp...). Nếu chỉ xét số người cao tuổi nhận lương hưu thì tỷ lệ này còn thấp hơn nữa (Giang và Pfau,

2008b). Hộ gia đình hưởng an sinh xã hội có tỷ lệ nghèo thấp hơn hộ gia đình không hưởng bất kỳ khoản nào.

Tác động giảm nghèo của hệ thống hưu trí xã hội phổ cập: Bảng 2 trình bày kết quả tính toán về tác động giảm nghèo của ba hệ thống hưu trí xã hội phổ cập được đề xuất. Tác động được đánh giá bằng tỷ lệ giảm khoảng cách nghèo cho người cao tuổi trước và sau khi có các hệ thống này. Dù đây là những hệ thống phổ cập, nhưng chúng tôi vẫn phân chia dân số cao tuổi thành các nhóm nhỏ theo từng đặc điểm để có thể thấy mức độ tác động khác nhau như thế nào. Nhìn chung, kết quả ước lượng cho thấy tất cả các hệ thống đều có tác động giảm nghèo cho người cao tuổi, dù rằng mức độ tác động với mỗi nhóm người cao tuổi là khác nhau.

Một kết quả khá thú vị từ các kết quả trên là ngay cả với hệ thống dành cho người cao tuổi ở độ tuổi cao hơn (ví dụ 80 trở lên) thì người cao tuổi ở độ tuổi thấp hơn (ví dụ 60-69) – là

Bảng 2: Mức giảm khoảng cách nghèo với các hệ thống được đề xuất

Các chỉ số	% dân số cao tuổi	Khoảng cách nghèo hiện nay (tỷ đồng)	Hệ thống I		Hệ thống II		Hệ thống III	
			Khoảng cách nghèo sau khi có hệ thống (tỷ đồng)	Mức giảm nghèo (%)	Khoảng cách nghèo sau khi có hệ thống (tỷ đồng)	Mức giảm nghèo (%)	Khoảng cách nghèo sau khi có hệ thống (tỷ đồng)	Mức giảm nghèo (%)
Toàn bộ dân số Việt Nam		7.662	6.592	-14,0	7.008	-8,5	7.456	-2,7
Dân số dưới 60 tuổi		6.991	6.312	-9,8	6.592	-4,6	6.868	-0,6
Dân số cao tuổi		671	280	-58,2	416	-38	588	-12,3
Theo giới tính & độ tuổi								
Nam, 60-69	21,1	103,8	49	-52,8	99	-4,6	100,8	-2,9
Nữ, 60-69	28,6	160,3	68,4	-57,3	143,7	-10,4	154,6	-3,6
Nam, 70-79	15,3	106,6	42,6	-60	47,6	-55,3	106,6	0
Nữ, 70-79	19,9	171	65,5	-61,7	66,6	-61	164,9	-3,6
Nam, 80+	5,3	48,5	19,2	-60,4	20,2	-58,4	22,7	-53,2
Nữ, 80+	9,8	80,8	35,8	-55,7	38,7	-52,1	38,7	-52,1
Theo khu vực cư trú								
Thành thị	26,7	34	8,1	-76,2	13,8	-59,4	25,5	25
Nông thôn	73,3	637	272,4	-57,2	403	-36,7	563	-11,6
Theo vùng cư trú								
ĐB sông Hồng	25,8	128	29,6	-76,9	58,7	-54,1	107	-16,4
Đồng Bắc	10,5	103	57,4	-44,3	80,2	-22,1	93,9	-8,8
Tây Bắc	1,9	49,9	28,4	-43,1	41,1	-17,6	47,6	-4,6
Duyên hải Bắc Trung Bộ	12,6	159	69,5	-56,3	97,4	-38,7	137	-13,8
Duyên hải Nam Trung Bộ	9,9	90,4	33,4	-63,1	48,2	-46,7	72,3	-20
Cao nguyên Trung Bộ	3,4	43,5	20,8	-52,2	25,5	-41,4	40,8	-6,2
Đông Nam Bộ	15,4	16,4	9,1	-44,5	14,7	-10,4	15,9	-3
ĐB sông Cửu Long	20,6	80,3	32,3	-59,8	50	-37,7	73,8	-8,1
Theo kết cấu hộ gia đình								
Chỉ có người cao tuổi hoặc cô đơn	20	123,7	3,9	-96,8	21,4	-82,7	93,3	-24,6
Sống với con cái	75,5	524	265	-49,4	382	-27,1	481	-8,2
Sống với người khác không phải là con	4,5	23,3	11,6	-50,2	12,4	-46,8	14	-39,9
Gia đình có nhận an sinh xã hội không?								
Có	34,9	47	13,3	-71,1	27	-42,5	41	-12,8
Không	65,1	624	266,7	-57,3	389	-37,7	547	-12,4

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa vào VHLSS 2004.

những người không được hưởng lợi từ hệ thống— cũng vẫn có thể giảm được mức nghèo của họ. Điều này có nghĩa là hệ thống hưu trí xã hội phổ cập có thể giảm nghèo cho cả những thành viên khác trong gia đình dù họ không phải là đối tượng hưởng hưu trí. Kết quả này có thể lý giải bằng gia đình của bài viết là khoản hưu trí của người cao tuổi được tính vào tổng chi tiêu của hộ gia đình và được chia đều cho các thành viên.

Theo giới tính và khu vực, kết quả ước lượng cho thấy rằng người cao tuổi ở thành thị có thể giảm nghèo nhiều hơn người cao tuổi ở nông thôn. Trong số người cao tuổi ở nông thôn, các hệ thống hưu trí xã hội được đề xuất có thể giảm nghèo nhiều hơn cho phụ nữ.

Tác động của hệ thống hưu trí xã hội theo vùng cũng rất khác nhau. Hai vùng có mức giảm nghèo lớn nhất là Đồng bằng sông Hồng và Đồng bằng sông Cửu Long, trong khi vùng

nghèo nhất là Tây Bắc lại có khả năng giảm ít nhất. Kết quả này gợi ý rằng việc xem xét sự khác biệt giữa các vùng kinh tế có vai trò quan trọng trong việc quyết định loại hệ thống nào nên được áp dụng.

Xét về cơ cấu hộ gia đình, kết quả cho thấy người cao tuổi sống cô đơn hoặc hộ gia đình chỉ có người cao tuổi có khả năng giảm nghèo cao hơn các hộ gia đình khác. So với các hộ gia đình khác, hộ gia đình có người cao tuổi sống với con cái có khả năng giảm nghèo ít nhất. Ước lượng này có thể giải thích bằng một thực tế là hộ gia đình loại này thường có số thành viên lớn hơn nên cũng thường có mức chi tiêu bình quân đầu người thấp hơn.

Chúng tôi cũng có được kết quả tương tự cho nhóm người cao tuổi sống trong hộ gia đình có ít nhất một người đang nhận trợ cấp an sinh xã hội và nhóm người cao tuổi sống trong hộ gia đình không nhận bất kỳ một khoản trợ cấp an sinh xã hội nào. Nhóm người cao tuổi đầu tiên có khả năng giảm nghèo nhiều hơn người cao tuổi thuộc nhóm kia. Kết quả này có thể lý giải là hộ gia đình cao tuổi có người nhận trợ cấp an sinh xã hội thường có quy mô nhỏ

hơn, chi tiêu bình quân đầu người lớn hơn hộ gia đình cao tuổi không có ai nhận trợ cấp an sinh xã hội, và thường có ít nhất hai người được nhận trợ cấp.

Chi phí và lợi ích của các hệ thống hưu trí xã hội phổ cập được đề xuất: Phần này chúng tôi sẽ trình bày kết quả ước lượng mức chi phí cho mỗi dạng hệ thống hưu trí xã hội để có thể đạt được mức giảm nghèo như trong Bảng 2. Kết quả ước lượng được trình bày trong Bảng 3. Lưu ý rằng kết quả này không tính đến chi phí quản lý hệ thống mà chỉ tính đến chi phí chi trả cho người thụ hưởng.

Rõ ràng, hệ thống có khả năng giảm nghèo cao nhất (hệ thống I) cũng là hệ thống có chi phí cao nhất và ngược lại. Cụ thể, chi phí của hệ thống I sẽ tương đương 1,2% GDP năm 2004, trong khi chi phí cho hệ thống II và hệ thống III sẽ tương ứng là 0,6% và 0,2% GDP năm 2004.

Bên cạnh lợi ích của hệ thống là khả năng giảm nghèo cho người cao tuổi thì vấn đề đáng quan tâm là tỷ lệ sử dụng và rò rỉ của hệ thống. Bảng 4 thể hiện kết quả tính toán của chúng tôi cho các hệ thống được đề xuất. Rõ ràng, lợi ích

Bảng 3: Chi phí chi trả cho các hệ thống được đề xuất

Các chỉ số	Hệ thống I	Hệ thống II	Hệ thống III
Tổng chi phí (tỷ đồng)	8.204	4.110	1.238
Tính bằng % GDP năm 2004	1,2	0,6	0,2
Theo giới tính & độ tuổi			
Nam, 60-69	1.731	0	0
Nữ, 60-69	2.346	0	0
Nam, 70-79	1.256	1.245	0
Nữ, 70-79	1.633	1.626	0
Nam, 80+	435	431	430
Nữ, 80+	804	808	808
Theo khu vực cư trú			
Thành thị	2191	1.021	334
Nông thôn	6.013	3.089	904
Theo vùng cư trú			
ĐB sông Hồng	2.117	1.070	313
Đông Bắc	861	416	131
Tây Bắc	156	72	16
Duyên hải Bắc Trung Bộ	1.034	543	203
Duyên hải Nam Trung Bộ	812	457	119
Cao nguyên Trung Bộ	279	140	46
Đông Nam Bộ	1.263	548	168
ĐB sông Cửu Long	1.682	864	242
Theo kết cấu hộ gia đình			
Chỉ có người cao tuổi hoặc cô đơn	1641	929	193
Sống với con cái	6.194	3.006	938
Sống với người khác không phải là con	369	175	107
Gia đình có nhận an sinh xã hội không?			
Có	1.904	810	237
Không	6.300	3.300	1001

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa vào VHLSS 2004.

Bảng 4: Tỷ lệ sử dụng và rò rỉ của các hệ thống hưu trí xã hội được đề xuất

Các chỉ số	Hệ thống		
	I	II	III
% chi phí để giảm khoảng cách nghèo cho đối tượng thụ hưởng	4,8	5,7	5,5
% chi phí để giảm khoảng cách nghèo cho dân số cao tuổi	4,8	6,2	6,7
% chi phí để giảm khoảng cách nghèo cho toàn bộ dân số Việt Nam	13	15,9	16,6
% do đối tượng thụ hưởng tiêu dùng	47,3	42,8	34,8
% do dân số cao tuổi tiêu dùng	47,3	47,2	40,8

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa vào VHLSS 2004.

từ hệ thống hưu trí xã hội sẽ được chia sẻ cho tất cả các nhóm dân số, kể cả người được thụ hưởng và người không được thụ hưởng theo quy định. Ví dụ, trong hệ thống III, chỉ có khoảng 5,5% và 6,7% tổng mức chi phí dự báo đóng góp cho việc giảm nghèo cho người cao tuổi trực tiếp thụ hưởng và toàn bộ dân số cao tuổi (bao gồm cả người không được thụ hưởng theo quy định), nhưng hệ thống này đóng góp 16,6% trong việc giảm khoảng cách nghèo cho toàn bộ dân số Việt Nam. Tương tự, chỉ có 34,8% tổng mức chi phí đó được chi tiêu bởi người cao tuổi thực sự là đối tượng của hệ thống, còn 40,8% tổng mức chi phí đó lại được chi tiêu bởi toàn bộ dân số cao tuổi (bao gồm cả người không được thụ hưởng theo quy định). Chính sự “rò rỉ” này cho thấy những nguy cơ quan trọng đối với các nhà hoạch định chính sách trong việc xem xét hệ thống cho phù hợp với điều kiện về kinh tế và khả năng quản lý.

Chi phí của các hệ thống được đề xuất trong bối cảnh dân số thay đổi: Đối với bất kỳ một nước phát triển nào có mục tiêu thực hiện xét tác động của hệ thống đó đến mức độ nghèo của đối tượng thụ hưởng, sự bền vững về tài chính trong dài hạn luôn là nhân tố chính sách quan trọng (UN, 2007b). Việt Nam cũng không phải là ngoại lệ với câu hỏi chính sách này.

Sử dụng phương pháp ước lượng của Willmore (2007), chúng tôi dự báo chi phí cho ba dạng hệ thống hưu trí xã hội phổ cập ở Việt Nam trong giai đoạn 2004-2050. Giả định rằng

mức hưởng vẫn cố định ở mức 50% đường nghèo (hay 12% GDP bình quân đầu người). Khi GDP bình quân đầu người tăng lên theo thời gian thì mức hưởng cũng sẽ tăng lên. Kết quả dự báo được trình bày ở Bảng 5.

Khi dân số Việt Nam già hóa, số lượng người thụ hưởng sẽ tăng lên, và vì thế mà mức chi phí chi trả của các hệ thống đều tăng lên cho dù mức hưởng cố định ở mức 12% GDP bình quân đầu người. Tuy nhiên, Bảng 5 cho thấy, mức chi phí vào năm 2050 (khi tỷ lệ dân số cao tuổi được thụ hưởng ở mức cao nhất trong khoảng thời gian dự báo) cũng chỉ ở mức 3% GDP với hệ thống I, và khoảng 1,6% và 0,6% GDP với hệ thống II và III. Mức chi phí này phù hợp với dự báo chi phí của nhiều nước đang phát triển khác như trong nghiên cứu của Schwarz (2003) và UN (2007b).

Tuy dự báo chi phí tương đối nhỏ nhưng vấn đề quan tâm là làm thế nào để duy trì hệ thống này lâu dài vì các hệ thống đó vận hành chủ yếu bằng nguồn thu của chính phủ, trong khi nguồn này thường rất hạn chế. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, nếu chưa cân nhắc kỹ càng về vấn đề tài chính mà đã ở ạt mở rộng hệ thống thì khó có thể tránh khỏi sự sụp đổ. Ví dụ, Bolivia bắt đầu đưa vào hoạt động hệ thống này vào năm 1997 với mục tiêu bao phủ toàn bộ dân số từ 20 tuổi trở lên, nhưng chỉ sau 1 năm tồn tại, hệ thống phải ngừng lại do bất cân đối lớn về tài chính, và đến năm 2001 mới hoạt động trở lại với quy định là chỉ dành cho người thụ hưởng từ 65 tuổi trở lên. Theo đề xuất của nhiều nghiên cứu, ngoài việc khuyến

Bảng 5: Dự báo chi phí hệ thống trong bối cảnh dân số thay đổi, 2010-2050

Năm	2010	2020	2030	2040	2050
Hệ thống I					
Tỷ lệ dân số được hưởng (% tổng dân số)	7,8	11	15,9	20,8	26,1
Tổng chi phí (% GDP)	0,94	1,32	1,91	2,5	3,1
Hệ thống II					
Tỷ lệ dân số được hưởng (% tổng dân số)	3,9	4,2	6,7	10,2	13,4
Tổng chi phí (% GDP)	0,47	0,5	0,80	1,2	1,6
Hệ thống III					
Tỷ lệ dân số được hưởng (% tổng dân số)	1,1	1,4	1,6	3,1	4,8
Tổng chi phí (% GDP)	0,13	0,17	0,19	0,37	0,58

Lưu ý: * tổng chi phí chỉ tính mức chi trả cho đối tượng thụ hưởng, không tính đến chi phí quản lý hệ thống.

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa vào UN (2007a).

khích các nguồn lực trong nước tham gia hỗ trợ tích cực cho hệ thống, chính phủ cũng cần kêu gọi sự hợp tác và hỗ trợ của các tổ chức xã hội và các nhà tài trợ quốc tế. Các nghiên cứu này cũng cho rằng, dù chi phí cho hoạt động hệ thống có thể không lớn so với GDP, nhưng sự sẵn sàng của bản thân chính phủ và các tổ chức quốc tế là điều kiện tiên quyết cho sự tồn tại của hệ thống này (HAI, 2004).

Quản lý hệ thống như thế nào? Bên cạnh việc tìm kiếm nguồn tài chính cho hoạt động của hệ thống thì việc quản lý hệ thống một cách có hiệu quả cũng rất quan trọng. Thực tế ở Việt Nam cho thấy, rất nhiều đối tượng của các chương trình mục tiêu thậm chí không biết mình được hưởng các quyền lợi theo quy định, và nhiều quy định về đối tượng thụ hưởng không rõ ràng (Fritzen, 2004) nên các chương trình này không tiếp cận được đúng đối tượng. Cũng từ đó, cơ hội cho việc lạm dụng quyền lực hoặc tham nhũng qua các quỹ xã hội tương đối cao.

Đối với việc quản lý hệ thống, có hai nhân tố cần quan tâm là tính hiệu quả và thời gian của các thủ tục hành chính, và các chi phí liên quan đến việc quản lý hành chính của hệ thống. Với vấn đề đầu tiên, chúng ta cần xem xét cụ thể những thuận lợi và khó khăn trong việc thu thập, xử lý và đánh giá các thông tin về dân số, thu nhập... để có thể ước lượng được chi phí hoạt động. Với vấn đề thứ hai, chúng ta phải tính toán được thời gian và chi phí để đối tượng thụ hưởng có thể nhận được khoản lương trong điều kiện hệ thống tài chính-ngân hàng và giao thông còn chưa phát triển. Kinh nghiệm quốc tế qua các nghiên cứu của Barrientos và Lloyd-Sherlock (2003) và HAI (2004) cho thấy, nhiều trường hợp đối tượng thụ hưởng không thể nhận được khoản lương của mình do chi phí đi lại còn lớn hơn khoản tiền nhận được, hoặc do nhiều thủ tục hành chính rườm rà. Điều này ngụ ý rằng, để hệ thống hoạt động có hiệu quả thì sự kết hợp giữa các cấp quản lý hành chính, hệ thống tài chính... phải chặt chẽ trong một khuôn khổ pháp luật rõ ràng và đồng bộ.

4. Kết luận

Dân số già hóa, đặc biệt là thực trạng nghèo của người cao tuổi, là một trong những vấn đề chính sách đáng quan tâm ở cả nước phát triển và đang phát triển. Trong bối cảnh nền kinh tế và xã hội đang có những chuyển biến không ngừng và sự bao phủ của hệ thống bảo hiểm xã hội vẫn còn mỏng thì Việt Nam cần xây dựng những chính sách an sinh xã hội phù hợp và mạnh mẽ hơn nữa mới có thể bảo đảm cho cuộc sống người dân nói chung và người cao tuổi nói riêng. Thực hiện một hệ thống hưu trí xã hội phổ cập cho người cao tuổi là một gợi ý chính sách. Bằng việc sử dụng số liệu điều tra của VHLSS 2004, chúng tôi phát hiện ra khả năng tiềm tàng của hệ thống này trong việc giảm nghèo cho người cao tuổi và hộ gia đình có người cao tuổi ở Việt Nam. Dù kết quả tác

động khác nhau, nhưng bài viết cho thấy các tác động tích cực của hệ thống hưu trí xã hội phổ cập đối với người cao tuổi và toàn bộ dân số, đối với người được thụ hưởng và người không được thụ hưởng. Đây là ngụ ý chính sách quan trọng cho Việt Nam khi lựa chọn hệ thống. Dự báo của chúng tôi cũng cho thấy chi phí chi trả trong dài hạn của hệ thống khá phù hợp với nhiều dự báo cho các nước đang phát triển có thực trạng dân số và mức nghèo tương tự.

1. Chúng tôi chân thành cảm ơn những đóng góp sâu sắc các đại biểu, đặc biệt là TS. Aris Ananta và TS. Evi Nurvidya, tại hội thảo quốc tế “Vấn đề tài chính cho dân số già hóa ở khu vực Đông Nam Á” được tổ chức tại Viện Nghiên cứu Đông Nam Á (ISEAS), Singapore. Lời cảm ơn chân thành cũng xin gửi đến TS. Larry Willmore, nghiên cứu viên cao cấp của Viện phân tích các hệ thống ứng dụng (IIASA), Áo, cho những góp ý hữu ích và kỹ lưỡng. Giang Thanh Long xin cảm ơn Hiệp hội Khoa học Nhật Bản (JSS) đã tài trợ cho việc tiến hành một phần nghiên cứu này thông qua Quỹ tài trợ nghiên cứu khoa học Sasakawa số 19-103 năm 2007-2008. Tuy nhiên, chúng tôi hoàn toàn chịu trách nhiệm về các phân tích và nhận định trong bài viết này.

Tài liệu tham khảo:

1. Barrientos, A; and P. Lloyd-Sherlock. 2003. “Non-contributory Pensions Scheme: A New Model of Social Security in the South?”. Paper presented at the Fourth International Research Conference of the International Social Security Association (ISSA), Antwerp, 5-7 May 2003.
2. Fritzen, S. (2004). “Strengthening Social Protection in Low Income Countries: The Case of Vietnam” (mimeo). Singapore: Public Policy Program, National University of Singapore.
3. Giang Thanh Long. 2005. “Hệ thống hưu trí không dựa trên đóng góp – Một mô hình giảm nghèo hiệu quả ở các nước đang phát triển”, *Tạp chí Bảo hiểm Xã hội*, số 81 (tháng 9/2005): trang 32-36.
4. _____. 2007. “Xung quanh việc xây dựng một hệ thống hưu trí xã hội ở Việt Nam”. *Tạp chí Lao động và Xã hội*, số 314&315 (tháng 7/2007): trang 64+ 76-77
5. _____. and W. D. Pfau. 2007a. “The Elderly Population in Vietnam during Economic Transformation: An Overview.” Chapter 7 in Giang T. L and Duong K. H (eds.) *Social Issues under Economic Transformation and Integration in Vietnam, Volume 1*: 185-210. Hanoi: Vietnam Development Forum.
6. _____. 2007b. “Patterns and Determinants of Living Arrangements for the Elderly in Vietnam”. Chapter 6 in Giang T. L. (ed.) *Social Issues under Economic Transformation and Integration in Vietnam, Volume 2* 147-176. Hanoi: Vietnam Development Forum.
7. _____. 2008a. “An Exploration for a Universal Social Pension Scheme in Vietnam”. Paper presented at the *International Workshop on Financing Issues for an Ageing Society in Southeast Asia* on 3-5 September, 2007. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).